学术专论

乾隆朝奉天两次官制改革探析

梁晓婷

[**摘要**] 乾隆初期，为简化奉天司法程序，终止旗民会审，统治者选择在官制领域寻求突破。十五年，令旗员铨补州县。二十七年，旗民聚赌案、高锦贪腐案、赫木偷参案及郭纬殴差案相继暴露出第一次改革的不足，迫使乾隆帝做出第二次变革，令奉天将军节制府尹。“旗员铨补”政策成功实现了司法管辖权的转移，冲击和重塑了奉天旧有选官制度，同时也加速吏治腐化；“将军节制府尹”则因无例遵循，导致政策施行多流于形式。两次改革先后被废除，改革暴露出统治者以官制手段弥补司法缺陷的思维定式以及根深蒂固的满汉畛域思想。

[**关键词**] 旗民会审　官制改革　满汉畛域

[**中图分类号**] K249.3 [**文献标识码**] A [**文章编号**] 1002－8587（2023）－03－0050－014

奉天自顺治朝招垦后，逐步形成将军治旗、府尹理民两个系统，二者各司其职。府尹之下选用汉官治理州县，是为成例。乾隆十五年（1750），清廷变易旧章，将出缺州县改由旗员铨补。二十七年，再次打破旗民系统互无统属之常例，令将军节制府尹。四十一年，奉天州县改为满汉兼用，标志着第一次改革的失败。第二次改革也在实行三年后即行废止。

两次改革表面属于官制调整范畴，但溯其源，察其变，其内里实则是基于乾隆朝奉天旗民冲突严重，[①] 继而反映在司法领域，最终通过官制调整的手段得以转移并缓解矛盾，此为两次改革的内在关联。同时，作为影响乾隆朝奉天州县官制与将军、府尹行政权力分配的两次重要变革，其改革成因、改革效能、废止缘由等亦值得关注。

目前，聚焦于两次改革的研究专文尚未得见。张士尊在讨论盛京地区移民与行政管理体制变迁时关注到两次改革及背后的司法推动，但张文是基于旗署与民署的功能角度阐释这一议题，对改革的来龙去脉，尤其是“将军节制府尹”政策着墨较少。[②] 其他成果多是在奉天行政或司法领域的长时段研究中将单次改革作为其中一环加以引用，其关注点亦不在改革本身。[③] 本文以

[**收稿日期**] 2022-03-23

[**作者简介**] 梁晓婷（1993—　），女，中国人民大学清史所博士研究生，北京 100872；352132328@qq.com

① 参见刘小萌、定宜庄：《试述清朝乾隆年间的东北流民及其对旗人生计的影响》，《黑龙江民族丛刊》1988 年第 1 期。该研究提及东北旗人的生活状况因为民人的增多而普遍下降，这是本文两次改革立足的大背景。

② 张士尊：《清代东北移民与社会变迁：1644—1911》，吉林人民出版社，2003 年，第 253-256 页；张士尊：《清代盛京移民与二元行政管理体制的变迁》，《东北师范大学学报》2004 年第 4 期。

③ 任玉雪围绕盛京五部、奉天府尹、盛京将军三者关系来讨论东北的管理体制，尤其是三者在司法层面的合作与分离，均有涉及两次改革。虽未将两次改革联系到一起讨论，但对司法推动下的州县官缺改革见解独到。参见任玉雪：《清代东北地方行政制度研究》，复旦大学博士学位论文，2003 年，第 149-151 页。其他研究成果介绍如下：第一次改革涉及奉天

乾隆朝档案为主体史料，意图让制度背后的“人”走出来，[1] 厘清两次改革缘何发生，缘何废除，对奉天地区的行政和司法形成了何种影响，进而探究乾隆帝对待“龙兴之地”的统治政策。

一、官制改革溯源：清前期的司法困境

顺治元年，清军入关，留何洛会镇守盛京，掌管奉天事务。顺治八年（1651）招垦，“以山海关外荒地甚多，民人愿出关垦地者，令山海道造册报部，分地居住”。[2] 十年，继续招民垦荒并奖以官职，“定例辽东招民开垦，至百名者，文授知县，武授守备……招民数多者每百名加一级”，[3] 并设辽阳府，盛京始有民人管理系统。十四年，罢辽阳府，置奉天府，作为管理州县民人的最高机构。“置奉天府府尹以理民事，设镇守大臣（康熙初改将军）以统军政”，[4] 奉天地区正式形成将军管辖的旗人与府尹管辖的民人两套行政管理体制。

随着奉天民人持续涌入，清廷开始调整政策。康熙七年（1668），停止招垦，后实施封禁，但效果并不显著。经过康、雍两朝发展，迨至乾隆六年，据《盛京通志》记载，奉天府、锦州府的人数已接近36万。奉天民数增多，加之旗民错处现象严重，引发的首要问题是资源的争夺。如康熙十七年，奉天府府尹金鼐丈量土地时遭遇困境，“辽东生聚未众，且旗民错处，今欲清丈隐地，必同盛京户部，履亩逐一查看，万一奉行稍有不善，必致民人惊扰”。[5] 针对此问题，清廷划定奉天境内的旗民田地界址，明令禁止旗地的买卖，借以调和旗民错处之弊。但民人增殖不绝，加之旗民分治政策实施效果不佳，导致“在流民与旗人围绕土地展开的激烈争夺中，旗人处于节节败退的地步”。[6]

旗民错处所引发的另一个问题是案件增多。康熙五十四年，清廷以“奉天地方旗民杂处，生事之人及盗贼命案较前甚多”为由，重申应当严格执行旗民分治政策，“必照旗兵驻防省分旗民分居之例，方可无事，亦与地方有益”。[7] 雍正时期，旗民杂处，住址参错，案件数量有增无减。其中除了单旗、单民案件，还包含大量更为棘手的旗民交涉案件。在旗民分治的大政策下，“每遇强劫重案，旗员民官互相推诿，并无一定责成”，[8] 案件审理难度可见一斑。

正因如此，奉天地区不断进行司法层面的调适以期应对。雍正以前，奉天地区的大小刑名案件皆由盛京刑部单独处理，将军和府尹并不参与，“开元、凤凰城边城以内，山海关、奉天府所属地方，一应刑名事件，听本部审谳。犯军罪以下者，按律例审结。死罪以上者，取供定招，移咨刑部，具题发落”。[9]

地方州县司法程序和官员选任问题。司法层面的研究参见李小雪：《清代奉天地区旗民案件审理职权的演变》，《民族史研究》2017 年第 1 期；王月：《清代盛京地区各衙门职掌及其行政关系探究》，《沈阳故宫博物院院刊》2010 年第 9 辑。选官方面的研究参见徐雪梅：《浅析清朝奉天文官选任的民族选择性》，《北方文物》2011 年第 3 期；《浅议清朝奉天府尹的选任》，《东北史地》2012 年第 3 期。第二次改革相关研究多在讨论奉天将军与府尹关系时涉及，参见孟繁勇：《清代盛京将军与陪都机构权力关系的演变》，《社会科学辑刊》2009 年第 3 期。

① 刘凤云：《观念与热点的转换：清前期政治史研究的道路与趋势》，《清史研究》2015 年第 2 期。

② 《清朝文献通考》卷 1《田赋考一・田赋之制》，王云五主编：《万有文库》第 2 集，《十通》第九种第 1 册，商务印书馆，1936 年，考 4858 页。

③ 阿桂等：《盛京通志》卷 35《户口一》，乾隆武英殿刻本，辽海出版社，1997 年，第 639 页。

④ 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷 306《舆地考二・奉天省》，王云五主编：《万有文库》第 2 集，《十通》第十种第 3 册，商务印书馆，1936 年，考 10511 页。

⑤ 《清圣祖实录》卷 71，康熙十七年二月丙午。

⑥ 刘小萌、定宜庄：《试述清朝乾隆年间的东北流民及其对旗人生计的影响》，《黑龙江民族丛刊》1988 年第 1 期。

⑦ 乾隆《钦定大清会典则例》卷 139《盛京户部・旗地》。

⑧ 《清世宗实录》卷 122，雍正十年八月丁卯。

⑨ 康熙《大清会典》卷 130《刑部二十二・盛京刑部》。

雍正十年（1732），奉天地区更为细致地厘定司法管辖权。先是对下层州县的缉捕责任进行划分，以防止旗民官互相推诿。具体方案是：如遇命案，令旗民官员会同查验；命案以下按管辖地划归，“如旗员管辖地内有民人失事者，将该管旗员查参疏防，限年缉获。民官免其查参，仍令与旗员协缉；其民官管辖之地有旗人失事者，亦照此例处分”。[①] 十二年，添设理事通判分驻盖平县与锦县，负责稽查揭报旗民官员会审不公等事。[②] 翌年，继续对旗民交涉案件上层机构的审理权重新进行分配，终止了康熙年间仅由盛京刑部侍郎办理的惯例，改由侍郎会同将军、府尹共同审理。但是，这一措施延续不足两年，便以将军系武职为由，将其移除会审之列。[③]

乾隆年间，奉天案件审理权发生重大变化。乾隆三年，将由盛京刑部侍郎与府尹会审案件的权力下放给地方旗民官，规定盛京六十里以内案件由盛京刑部审理，六十里以外由地方官自行审理，各城旗民交涉之户婚、田土等细事交理事通判审结，命盗案件在旗民官会审结束后，需分别报送将军、府尹或盛京刑部，详情参见表 1。

表 1　乾隆三年旗民交涉命盗案件审理权分配表

辖区	审理方式
锦州副都统辖区（锦州、宁远、广宁、义州）与开元、铁岭、辽阳、盖州、牛庄等处	旗民官会审，旗员报将军衙门；民官报府尹。
熊岳副都统辖区（复州、金州、熊岳、旅顺水师营、岫岩、凤凰城）	有民官的，如复州、金州，与民官会审；熊岳无民官，南界会同复州知州审理，北界会同盖平知县审理；旅顺水师营会同宁海县知县审理；兴京、凤凰城、岫岩三处由城守尉取供后送盛京刑部。

资料来源：《盛京刑部则例》，乾隆内府抄本。“审理方式”栏“金州”原文误为“锦州”，径改。

由于本次改革赋予地方州县的司法审判权较大，故在命盗重案的审理过程中存在漏洞，“自各城应审关系旗民事件改令该地方旗民官审理以来，一应命盗案件，亦系该处审拟送部。但该地方旗员，原系行伍出身，该衙门无例可查，又未尝经历事情，多有不合律例，致令驳查复审者，且管民官员，承行定稿，则又有互相推诿、偏庇袒护之嫌，以致案内干连人等难于久候”。[④] 因此，乾隆六年，地方官的审判权收缩，将赌博、斗殴等小事归旗民官就近审理；旗民交涉命盗案件军、流、徒罪案内的首从罪犯解部，罪轻者由地方旗民官会审。此次改革并未改变会审的原则，只是对其权限进行厘定，故而旗民官会审的弊端日益显露。旗员擅长操练防守，不通律例，民官皆为汉人，不谙旗务，加之语言不通，以致双方无法通力合作。

综上，奉天地区采取旗民分治政策，将军治旗，府尹理民，司法层面另有盛京刑部侍郎负责。但由于奉天旗民错处情形复杂，旗民交涉案件颇多。因此，自雍正年间始，围绕奉天上层官员，重新厘定司法管辖权。乾隆年间做出重大变革，将旗民案件的审判权下放，部分旗民交涉事件则由地方旗民官会审。这一举措随即产生新的问题，旗民官无法合作，导致案件辗转，延迟审断，且多有谬误。因此，当司法管辖权屡经更迭，依旧无法满足案件审理之需求时，乾隆帝及奉天官员不再着眼于审判权的变更，转而开始探求司法之外的改革路径，围绕“如何让奉天旗民官合作”这一议题，拉开了官制改革的序幕。

---

① 《清世宗实录》卷 122，雍正十年八月丁卯。

② 理事同知或理事通判是清廷为处理旗民交涉事件，在内地或边疆地区设置的职官。康熙年间，奉天府和锦州府各设通判作为佐贰官。之后，奉天府通判改设理事通判，但旗民交涉案多，仅有一员难以分身兼顾，雍正十二年，增设理事通判，一驻盖平，分管海、盖、复、金（后为宁海县）四州县，年末又移驻熊岳；一驻锦州府之锦县，分管锦、宁、广、义四州县。以上为康、雍年间的理事通判设置概况，乾隆年间该制度逐步完善。相关讨论可参见谢长龙：《清代东北厅制研究》，中国人民大学硕士学位论文，2021 年，第 69–72 页。

③ 《盛京刑部则例》，乾隆内府抄本。

④ 《清高宗实录》卷 143，乾隆六年五月壬辰。

二、跳出司法之外：两次官制改革的推行

（一）第一次改革：旗员铨补州县

乾隆帝及奉天官员进行的司法之外的首次改革尝试是从地方官制层面展开的。奉天州县自有民官之日起，便任用汉员。本次改革之重点是将奉天州县地方官由汉员替换为旗员，借以消弭满汉龃龉，促成旗、民双系统在司法层面的合作。

最先提出改革建议的是中央派出巡察盛京的御史和其衷，稽查司法案件亦属其职司范围。和其衷认为，如今奉天旗民案件十倍于前，旗民官会同办理交涉案件之法亟须变通。前法最大的弊端在于事权不一，双方各有所执，以致稽查不力。有鉴于此，乾隆九年，和其衷奏请："将奉天民员自府尹以下至佐杂等官，均改为满缺，教官仍旧。一应地方旗民事务归于民员办理。至操演兵马、防守城汛、稽察旗逃、巡捕盗贼等事归于旗员办理，各有专责，不得搀越。如此则事权既一，无人掣肘，各得悉心调度，即该管大员亦便于稽察，不至彼此牵制，互相观望，于地方事务大有裨益。"①

和其衷之法的核心内容是将旗民双系统从司法层面分离。奉天州县民官替换为满人，承担所有旗民交涉事件，毋需会审，其政策实质是将先前旗民会审受阻归因于满汉矛盾。这一举措将原本属于司法内部的矛盾上升至民族层面，且需要变更奉天所有下层民官的官缺为代价，自然不能被统治者接受，该议一出便遭乾隆帝否决，"此事行不得"。② 相应地，此前旗民合作之弊亦延续下来。

乾隆十五年，奉天府府尹苏昌在办理流民案时，再次题请和其衷之法："奉天十二州县向用汉员。其旗民交涉词讼，俱会各城旗员审理，往往意见参差。若竟以旗员选此十二州县，遇事不必会同办理，较为画一。"③ 此奏经军机处议覆，乾隆帝最终决定采纳，将奉天州县的民官由原本的汉人全部替换为旗员。为防止短时间内大规模更调官员造成混乱，故定例：嗣后出缺时，用旗员进行铨补，"既免更调之繁，而此后旗民交涉事件，专归州县办理"。④

简言之，该政策的最终目的是要将部分奉天旗民案件的审判权交由州县民官单独审理，旗员仅承担缉贼捕盗等事，而司法管辖权转移的前提需要先完成州县满汉官缺替换。由于采取"出缺铨补"的方式，使得改革进程较为缓慢。迨至乾隆二十八年，距离旗员铨补政策实施十余年，其中十一个州县⑤已完成官缺替换，但复州知州仍为汉人，导致旗民交涉案件一直停留在会审状态。因此，盛京将军舍图肯奏请将复州知州咨部另补，"未便以一汉员之留滞，致久经奏定之善政因循不即举行"。⑥ 翌年十月，奉天十二州县官员铨补甫经完成，随即开展司法管辖权的转移。"嗣后请将旗民徒罪以下事件，责令各城就近办理，俟完结之日，呈报将军府尹查核，一面知照该管旗员约束。至命盗重案及实犯军流者，旗人由州县呈送盛京刑部办理，民人由州县详解府尹复核题咨，又缉凶捕盗案件，均应责归民员。"⑦

此次官制改革是乾隆帝及奉天官员在司法之外进行的首次尝试，所针对的群体是奉天州县官员。将地方民官从汉人替换为旗人之目的是将旗民案件的审判权交与州县，将军系统的武官概不

---

① 《宫中档朱批奏折》，乾隆九年二月初三日，监察御史和其衷奏，中国第一历史档案馆藏（本文所引档案，除另有注明外，均藏该馆），档案号：04-01-01-0105-044。

② 《宫中档朱批奏折》，乾隆九年二月初三日，监察御史和其衷奏，档案号：04-01-01-0105-044。

③ 《清高宗实录》卷 356，乾隆十五年正月乙卯。

④ 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十八年四月初七日，盛京将军社图肯奏，档案号：04-01-03-0002-003。

⑤ 此时奉天地方共有州县十二，分别是奉天府辖辽阳州、复州、海城县、承德县、盖平县、开原县、铁岭县、宁海县；锦州府辖义州、宁远州、锦县、广宁县。参见阿桂等：《盛京通志》卷 23《建置沿革》，第 382-386 页。

⑥ 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十八年四月初七日，盛京将军社图肯奏，档案号：04-01-03-0002-003。

⑦ 《清高宗实录》卷 720，乾隆二十九年十月癸巳。

参与审理，从而解决之前双系统会审的弊端。其实质是简化司法程序的一种手段。同时，从改制中可窥见，乾隆帝及部分大臣将奉天地区司法之难归因于满汉有别。换言之，如若奉天十二州县官均任用旗员（包含满人和汉军旗人，其实际是基本任用满人），则缉捕、审判等环节的掣肘现象皆可避免。然而，被统治者所忽略的是，人事因素在其中具有极大的不确定性，司法管辖权的成功转移并不意味着旗人捕盗、州县审案，双方互相配合的理想司法效果会顺利实现，而改满缺后，奉天无汉臣制约导致吏治越发松弛，第二次改革正是由此促成。

（二）第二次改革：将军节制府尹

乾隆二十七年十二月十一日，乾隆帝发布谕旨，打破奉天将军与奉天府府尹互不统属的旧制，令将军节制府尹。同时，更改了东三省副都统、城守尉的简放原则。针对这一变动首先需要解决的两个问题是，改革缘何发生于乾隆二十七年？改革涉及的将军、府尹、副都统、城守尉四类不同身份的人有何内在联系？笔者依据《清高宗实录》《宫中档乾隆朝奏折》以及中国第一历史档案馆藏乾隆朝朱批、录副奏折中所涉及的乾隆二十七年相关史料，摸索时间线并对案件进行还原，以尝试回答上述问题。本年盛京地区涉案的主政官员有将军清保、舍图肯，副都统布彦达赖、瑚嘉保，府尹通福寿、耀海等。[①]

1. 旗民聚赌案

聚赌案是该年发生的首例要案，是一桩涉及旗、民的大型聚赌、斗殴伤人事件。乾隆二十七年三月，盖平县几名民人租赁一名旗人的房屋开场放赌，并邀请多位旗仆赌博，因追赌债引发大规模的旗民斗殴。最终，鸟枪致伤十人，相干人犯有十三人在逃。[②]

事发后，乾隆帝十分恼怒，将罪归咎于盛京将军，“清保年老，诸事废弛，以致盛京有此等事”。[③]因事关旗民，盛京副都统布彦达赖和府尹通福寿分别请罪。[④]主审阿永阿、朝铨认为，“盛京将军、该管副都统、府尹等平日并不严饬所属，实力稽查，以致群聚滋事，漫无觉察，废弛疏懈，咎实难辞”。[⑤]

该案件最终于十二月尘埃落定。原议“盛京将军清保、熊岳副都统瑚嘉保，各照例罚俸一年。瑚嘉保以纪录抵销”。[⑥]但是，乾隆帝对这个处置并不认可：“盛京驻防各官习气甚属不堪，不可不加以整饬。除瑚嘉保此案罚俸不准抵销外，并著将该处副都统、协领、防御等官，从前所得纪录一概全行销去，以示惩儆。嗣后如果能湔除旧习，实心奋勉，遇应行议叙时，再予纪录。”[⑦]此次将军系统自上及下的官员均行处罚，可见其不满程度。此案是乾隆帝决心整顿奉天的第一步。

2. 高锦贪腐案

前述案件仅是乾隆帝萌生改革意图之起因，而高锦贪腐案则真正触及了乾隆帝敏感的神经。此案可分为三个阶段。第一阶段始自乾隆二十七年八月商人赵运通向九门提督衙门呈请给票运粮一事。此事的起因是两年前他在奉天牛庄运粮的时候，“牛庄地方官以其并无照票，真冒难查为由，将他的粮食盘查封贮，”[⑧]因此，赵运通希望可以重新获得照票。九门提督衙门则认为自己

① 盛京将军清保，镶红旗人，于乾隆二十一年三月实授盛京将军，二十六年十一月因返京转由盛京副都统布彦达赖接署，二十七年二月十三日回任，二十七年闰五月初一由舍图肯接任；副都统布彦达赖、府尹通福寿因治中高锦贪腐案革职。

② 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十七年六月初七日刑部右侍郎阿永阿、署理盛京将军朝铨奏，档案号：04-01-01-0258-010。

③ 《清高宗实录》卷662，乾隆二十七年闰五月乙亥。

④ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第3册，中国档案出版社，1988年，第904页；《寄谕盛京副都统布彦达赖等著将其暂不必交部议处》，乾隆二十七年六月初四日，中国第一档案馆编：《乾隆朝满文寄信档译编》第3册，岳麓书社，2011年，第505页。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十七年六月初七日刑部右侍郎阿永阿、署理盛京将军朝铨奏，档案号：04-01-01-0258-010。

⑥ 《清高宗实录》卷676，乾隆二十七年十二月甲辰。

⑦ 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第4册，第83页。

⑧ 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十七年九月二十二日奉天府尹通福寿奏，档案号：04-01-30-0499-038。

并无给票权限，此类贩卖之事一直由奉天将军与直隶总督两处给照票，应移送给盛京将军、奉天府府尹、直隶总督查明定例。

案件移送后，进入第二阶段。先由奉天府府尹通福寿委派海城县知县齐法尚调查，齐法尚声称，牛庄地方各屯户都没发现赵运通的存贮粮食，也没有听说封贮这件事。接着商人又去将军衙门呈控店户隐匿粮食，将军又派员外郎博尔敦、佐领七十一前往查审，二人回禀结果与齐法尚相同。不过在审案过程中，店户王明德声称两年前官差确实来查过海口，并且原任治中高锦家人于斌曾向他借银。案件至此，牵扯出奉天府署理治中高锦，后盛京刑部将其送部审查。

九月二十二日，高锦上折自辩，其内容大概有三。一是承认自己当初确实去往海口办差，其家人并没有借钱，而是收受了店户王明德所给陋规。但是，收受陋规这个传统自乾隆二十三年海运皇木准带杂粮便有，并非始于今日。二是当时与高锦一同奉差巡查的还有佐领卜烟图，都收过王明德所送银钱，其中高锦收受二百八十两，卜烟图收受四百两，但王明德为何仅指认收受较少的一方，却不指认卜烟图。三是之所以会有“家人借贷”一说，实际上是地方协领伊常阿与店户王明德串通，并采取威逼利诱等手段强迫高锦家人承认，目的正是怕供出他人。① 在高锦上自辩折的同时，奉天府府尹通福寿上奏参劾高锦，并称有失察之罪。但是乾隆帝对事后上奏之人并不信任，“高锦行止贪鄙，原系革职留奉效力赎罪之员。乃通福寿逾格保奏开复，旋又令其署理治中。通福寿若止为其所愚，辄复保请，尚属情理所或有。若其中查办海运，亦有预知情弊，或于该员不无受贿徇纵之处，则此事关系不小矣，理应彻底根究，务得实情。”②

至此奉天府府尹被卷入其中，案件进入第三阶段。不仅如此，乾隆帝认为除了府尹、治中外，副都统布彦达赖及一干人等均有收受陋规嫌疑，应全面展开调查。十二月，审讯结束，“查有高锦馈送通福寿银两等情，得旨通福寿着革职”，“副都统布颜达赖供出伊弟布颜图（卜烟图）委查海口亦曾收受陋规，又保举伊亲家伊昌阿为协领及伊昌阿之子德成为骁骑校，种种徇私。布颜达赖著拿交刑部，一并治罪”。③

该案件由商人检举，审理历时半年，牵扯甚广。不仅有巡检周云路、知县齐法尚等低级官员，还有奉差稽查之佐领卜烟图、牛庄佐领图清阿、海口佐领西伯、奉天府治中高锦等中级官员，更有甚者，奉天府最高民官府尹通福寿、将军衙门委查协领伊常阿（原为副都统，革职复用为协领）、副都统布彦达赖等高级官员均收受陋规。此案令乾隆帝对奉天府尹、副都统大失所望，“布颜达赖系东三省人，朕施恩擢放副都统，不思奉公尽职，反如此徇私舞弊。若不从重治罪，何以整饬恶习？”④ 于是，将整顿风气的希望寄托于唯一没有卷入贪腐案的盛京将军，“看来盛京官员，近日骫骳成习，不肯实力奋勉任事，以致延搁误公之事，不一而足。将军等当力为整顿，勿令竟成锢习，致干重戾。”⑤ 这亦是令乾隆帝做出“令将军节制府尹”这一决策的推动因素之一。

3. 赫木偷参案与郭纬殴差案

十月，赫木有人偷参，将军舍图肯派前锋章京带领前锋，协同番役缉拿。但偷参者却将番役捆缚殴打后逃脱。此案发生后，乾隆帝感觉匪夷所思，“派官兵协同前往，上百人等，足以捕获。纵令拒捕，亦可格杀勿论，何以兵丁番役悉被殴打？”⑥ 后又听闻被偷人参竟然在店内出售，

---

① 《军机处录副奏折》，乾隆二十九年九月二十二日奉天府府尹通福寿奏，档案号：03-1295-049。

② 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第 4 册，第 25 页。

③ 《清高宗实录》卷 674，乾隆二十七年十一月丙寅；卷 676，乾隆二十七年十二月辛卯。

④ 《清高宗实录》卷 676，乾隆二十七年十二月辛卯。

⑤ 《清高宗实录》卷 674，乾隆二十七年十一月壬申。

⑥ 《寄谕盛京将军舍图肯将偷参人犯审明治罪以儆效尤》，乾隆二十七年十月二十六日，《乾隆朝满文寄信档译编》第 3 册，第 545 页。

又道：“此案重犯……今非但拒捕，竟敢捆缚殴打番役，将人参给与商人，由店房内放出，实属目无法纪，此与逆贼又有何异，情甚可恶。”①

乾隆帝最为介意的是，佐领听闻案犯拒捕后，并未立时追拿，而当刑部侍郎朝铨开明案犯的年貌籍贯后，城守尉和总管也未实力查缉，并且随意抓与案内逃犯姓名完全不符之人解送。该起刑名案件实则初步动摇了乾隆帝对于第一次改革效果的想象。最终，十二月，将不积极抓捕人犯的总管、翼长、城守尉、佐领等均进行处罚。不仅如此，连目击案件但并未出手协捕的旗兵也一并从重惩治。

赫木案稍早之前，发生郭纬殴差案。此案比赫木案复杂，审结较慢，乾隆二十七年九月，盛京将军社图肯派领催富昌阿等巡查偷参情况，行至赛马集时，民人郭纬等带领四十余人将差役绑缚殴打后逃脱。案件经过大致为，“一个月前，领催奉差往各屯查拿匪人，因在一民人家搜出参叶子就追问私参下落，民人害怕，便给银十两了事。其他领催也以此办法讹诈百姓……郭纬因其讹诈并捆缚同乡，又因延边一带多系熟识，恐被骚扰，遂心怀不平，纠人往赛马集捆缚殴打领催”。②

郭纬殴差案与赫木偷参案基本类似，案犯均顺利逃脱，“城守尉官忠比时不即严拿，防御额而格讷不行亲捕，止遣领催察罕往拿，以致全犯逃逸。盛京积习，颓坏已极，屡有此等事件，殊属不法。”与赫木案不同的是，乾隆帝认为，屡次发生案犯逃脱事件，不应仅从旗员捕盗上追究责任，州县官亦有会同旗员协力严缉的职责。“该管各州县，平日不能约束，临时又不实力协捕，所司何事，亦交该将军一并查参。”③

郭纬殴差案发生时，奉天地区除复州知州外，其余州县官已全部替换为满人，这亦是乾隆帝第一次改革的结果，其初衷既包含简化司法程序的实际需求，亦包含旗官与州县民官互相合作，借以消弭双系统中满汉矛盾造成掣肘问题的美好想象。但是，身为满员的奉天州县官未如预期般协助围捕，这也标志着乾隆帝首次官制改革的部分预期破产。加之此前连续发生的聚赌案、高锦贪腐案的推动，乾隆帝最终在第一次改革的基础上，再次提出解决方案，令将军节制府尹。“向例嗣因盛京系满洲根本之地，所有州县官员皆定为满缺。凡应行查拿私参，经将军派委官兵前往，地方各官自宜会同查缉。乃近日拒捕殴差之事，不一而足，地方官竟视同膜外，此皆因将军、府尹不相涉，各分畛域之所致。是以各属员亦存旗民分管意见，并不和衷办理。于地方事务甚无裨益，不可不为变通。在府尹为全省大吏，虽不可便为将军属员，亦当令其听将军节制。旗民事务归一,一切办理，不致参差。嗣后奉天府府尹，着听将军节制。遇有应行查拿人犯，该地方州县官即协同将军差委之人，协力查拿。如仍有似此拒捕殴差以及脱逃等事，将该地方官交部一并治罪。”④

综上所述，笔者认为乾隆帝之所以选择此年进行变革，是由上述一系列案件推动的，其进程可以总结如下：三月发生大型聚赌械斗案，案犯逃脱，使得乾隆帝对奉天风气极不满意，认为将军、副都统、府尹均不作为，从而萌生整顿意愿；八月发生高锦贪腐案，该案中奉天府府尹、副都统均被卷入，使得乾隆帝将整顿希望寄托于将军一人身上；十月，赫木偷参案发生，案犯围殴差役后逃脱，城守尉等旗人查拿不积极，敷衍塞责，此案动摇了乾隆帝“改官缺后司法顺畅”的愿景，只能再次强调令将军整顿盛京风气；紧接着，稍早发生郭纬殴差案逐步审结，

① 《寄谕御前侍卫安泰等著务将偷参人等逐一擒拿从重治罪》，乾隆二十七年十月二十九日，《乾隆朝满文寄信档译编》第3册，第545页。

② 《宫中档朱批奏折》，乾隆二十八年四月十六日盛京将军社图肯奏，档案号：04-01-30-0222-009。“郭纬”，在《实录》中又作“郭卫”。

③ 《清高宗实录》卷676，乾隆二十七年十二月戊戌。

④ 《清高宗实录》卷676，乾隆二十七年十二月己亥。

乾隆帝在追究旗员缉捕责任的同时，亦开始追究地方官不治理、不协捕的责任。最终，司法案件又成为第二次官制改革的导火索，乾隆帝整合现状并给出具体整顿措施，令将军节制府尹，并更改奉天副都统与城守尉等官的补放方式，以期革除奉天积弊的同时，二次促进旗民双系统的司法合作。

三、制度的反思：改革废止与得失

（一）“旗员铨补州县”之损益

“旗员铨补州县”这一官制改革自乾隆十五年始，四十一年废止，历时二十余载。改革因司法而起，自二十八年完成州县官缺替换后，翌年，又顺利实行司法管辖权的转移，改革初衷即已实现。但不可忽略的是，改革所使用的是官缺铨补的方法，这势必会在司法之外，于官制领域产生一系列影响。此外，还应注意到，当州县官全部替换为旗员（多为满人）后，奉天官员难免利益缠身，彼此回护，于吏治有害无益。

1. 旧制冲击与新制塑造

“旗员铨补州县”政策造成的最大问题是官吏储备不足。这种官吏短缺的现象自改革伊始即已存在，并且存续多年。轻则复用汉人，造成铨选政策反复，重则对乾隆朝旧有铨选制度产生冲击。当然，旧制冲击的同时，亦伴随着新制的塑造。

乾隆十六年九月，义州知州因违例侵渔被奉天府尹参奏后革职，所遗员缺亟待简补。清制，官缺可按重要程度划分为不同等级，对应不同的选任方式。[①]“外省道府丞倅州县各官，以冲繁疲难四字，别其简要。兼四字者为最要缺，三字为要缺，二字为中缺，一字及无字为简缺。”[②]其中，最要缺、要缺的知州、知县定为题补或调补。义州知州缺系繁、疲、难三项相兼要缺，按例应于现任属员内拣选升调。因去岁新定，州县官员出缺不可再用汉人，故而只能拣选满员升调。但是，彼时奉天州县多系汉员，并无符合条件的可升调之员，只能从部拣选发往。[③]翌年，广宁县知县丁父忧，遗缺面临同等处境。

乾隆十八年，锦县知县出缺，奉省仍无可调补之人。府尹欲令盖平县知县徐寅调补。因为徐寅系汉人，违背“旗员铨补”制度，被部驳回。但是，府尹以“锦县一缺滨海沿边，事繁任剧，非干练之才弗克胜此，且路当孔道，现值大差，尤需干员料理”[④]为由再次题请，最终获得乾隆帝首肯。次年八月，徐寅丁父忧，再次面临无人补缺。府尹又欲令徐寅素服任事，待有可调补之人另行题请接任后，再令徐寅卸事回籍守制。但是此次，乾隆帝并未再次破例，“此奏差矣，素服任事，于办差尤属不宜，且不肯以清尘洒扫之役，夺人子之情也，仍按旧例”。[⑤]丁忧事件后，因无合例人员可题调，只得由部拣选。

上述几例缺出正值满汉更迭初行之际，候补官员不足乃平常事，甚至在政策落实过程中出现反复亦在情理之中。但是，官制改革实行十余年后，该状况依旧未得到改善。乾隆二十九年，

---

① 清代的官缺性质类别有多种，有按民族、身份划分的官缺，如满缺、汉缺等；有特殊地区的官缺，如苗疆缺、海疆缺等；还有按选任方式划分的官缺以及专职官缺等。这里要说的是另一种划分方式，即按照官职的重要程度划分的官缺，主要实行于地方道、府以下的职官。清代官缺的相关论著可参见杜家骥：《杜家骥讲清代制度》，天津古籍出版社，2014 年，第 86–98 页；张振国：《清代文官选任制度研究》，南开大学博士学位论文，2010 年，第 42–48 页。

② 福格：《听雨丛谈》卷 11《繁简》，汪北平点校，中华书局，1984 年，第 227 页。

③ 《军机处档折件》，乾隆十七年二月十八日奉天府府尹鄂宝奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：007995。

④ 《奉天府府尹鄂宝奏请补授知县折》，乾隆十八年十月一日，《宫中档乾隆朝奏折》第 6 册，台北“故宫博物院”，1982 年，第 319 页。

⑤ 《奉天府府尹宫焕文奏报锦县知县徐寅父故请以素服任事折》，乾隆十九年八月二十九日，《宫中档乾隆朝奏折》第 9 册，第 460 页；《奉天府府尹宫焕文奏请简补县令折》，乾隆十九年十月二日，《宫中档乾隆朝奏折》第 9 册，第 676 页。

广宁县知县出缺，奉省所属的十二州县中仍无人可补。① 实际上，直至该政策废止，该处都未能摆脱无员可题调的窘境。

面对奉天无官可调的现状，以奉天府尹为代表的地方官积极建言，采取了多项措施，力图不误吏治。

有些措施在制度许可范围之内。如广宁县知县出缺时，奉省属员无人可补，按例应请旨在应选知县之满员内简补，此处的应选知县包含候选和候补两种官员，二者都属于待缺官员，但有不同。候选官虽具备任官资格，但并未被授予实缺；候补官员则多原有官职，后因故重新补缺。② 府尹鄂宝认为，候补、候选虽并无分差，但候补之员比初任应选者熟练，希望日后在补缺时，向候补官员倾斜。“承德县、锦县、宁远县、义州等四项、三项相兼，例应在外题请升调，将来遇有缺出，如奉省无可升调之员，请即照广宁之例分别州缺、县缺，在于候补知县及候补同知、通判之满员内拣选引见，恭候简补，其一项、两项缺出仍照部议于应选满员内补授。” ③

有些措施游离在制度边缘。乾隆二十八年三月，宁远州所属地方发生旗人抢借粮食案，知州在呈报案件过程中篡改供词被革职。年末，因无合例人员，府尹奏请将盖平县知县心常援例升补。④ 清朝对官员的升调久有定例。凡停升内外官员，降革留任未经开复及有议处之案未结者，均停升。旗员有欠项未完，外官有罚俸之案亦停升。⑤ 翌年，部议以心常任内有降级留任之案，“孙论船只遭风漂失案、失查王格开场聚赌持械斗殴案、旗人李中茂坟冢树上无名男子被勒死案等”⑥ 与例不符为由驳回。四月，府尹因未有合例人员再次奏请，最后由部拣选。⑦ 实际上，该缺自二十八年出缺，直至三十年才由清泰完成补授，足见其补授之难。在此期间，一直是由“不合制”的心常暂署。而清泰任职刚逾半年，又因稽查不力降调，宁远州知州再次出缺。⑧ 从此例中不难看出，心常虽无知州名义，但作为奉天县官，办事能力亦属上乘，方能得府尹青睐，并长时间署理该职，已有治理之实。首次缺出之时，由心常补授是为佳选，无奈其不合于制，只得作罢。而在奉天地区的治理过程中，类似例子屡见不鲜。将旧制奉为圭臬自然无可指摘，但如清泰般合制但无所作为的官员颇多，实则贻害于地方吏治。

有些措施已冲击制度本身，由此陷入政治行为取舍的两难之境。乾隆三十年二月，锦县知县班第因罪降调，锦县出缺。府尹奏请以宁海县知县瑺贵补授。清制，被题补、调补者，都有一定的资格规定，“凡府、州、县官阅俸五年以上始许题升，三年以上始许题调”。⑨ 再者，“调补官员，降革留任例有展参，及督催分数钱粮未完，并承追亏空、赃罚等项，不准调补”。⑩ 瑺贵到任未满三年，任内因有军犯逃脱、携带公文逃脱等案子以及其他未完结之事，照例降一级

---

① 乾隆二十九年，锦州府知府富察善以“现任知县噶尔萨才具平庸，不谙吏治，办事迟钝”为由禀请改补广宁县知县，但奉省所属的十二州县中仍无人可补。参见《奉天府府尹耀海奏为县令才不胜任请旨拣选干员折》，乾隆二十九年十月二十六日，《宫中档乾隆朝奏折》第 23 册，第 70 页。

② 候选和候补官员的相关讨论，参见张振国：《现任、候选与候补：清代文官之分类》，《廊坊师范学院学报》2016 年第 1 期。

③ 《奉天府府尹鄂宝奏请简补要缺县令以重地方折》，乾隆十七年三月十三日，《宫中档乾隆朝奏折》第 2 册，第 431 页。

④ 《奉天府府尹耀海奏为特参回护原详扶同开脱之州牧以肃功令事折》，乾隆二十八年八月二十九日，《宫中档乾隆朝奏折》第 18 册，第 811 页；《奉天府府尹耀海奏请简补要地州牧折》，乾隆二十九年四月初一日，《宫中档乾隆朝奏折》第 21 册，第 106 页。

⑤ 乾隆《大清会典》卷 5《吏部 · 文选清吏司 · 铨政》。

⑥ 《奉天府府尹耀海奏请以盖平令升补宁远州牧折》，乾隆二十八年十二月初四日，《宫中档乾隆朝奏折》第 19 册，第 802 页。

⑦ 《奉天府府尹耀海奏请简补要地州牧折》，乾隆二十九年四月初一日，《宫中档乾隆朝奏折》第 21 册，第 106 页。

⑧ 《奉天府府尹耀海奏为宁远州知州调补乏人请旨简发以裨地方事》，乾隆三十年十月二十四日，《宫中档乾隆朝奏折》第 26 册，第 443 页。

⑨ 乾隆《大清会典》卷 5《吏部 · 文选清吏司 · 铨政》。

⑩ 《内阁吏科题本》，乾隆四十七年三月十六日户部尚书永贵奏，档案号：02-01-03-07438-018。

留任，与调补之例稍有不符。但乾隆帝钦定准其调补。[①] 官不久任，题调困难，这自然不仅仅存在于奉天一省，所谓破例也是各地吏治需求造成的普遍现象。但事实是，这种破例表面看似在政策范围内，背后则充斥着对原有制度的根本否定。[②] 而就奉天地区而言，旗员铨补政策则是导致该结果的重要推动因素之一。

综上所述，乾隆十五年制定的“奉天州县官员出缺令旗员铨补”措施造成了官吏储备不足。以上所列出缺之地，多属三字或四字相兼的要缺、最要缺，不仅地当孔道，且旗民杂处，对于知州、知县等地方官的任职能力要求较高。出缺后本就题调困难，加之受到补缺身份的限制，短时间内更难找到合适的人员补授。而能弥补该弊之措施无非两种，一是制度至上，于量才授职有失；二是破例题调，于制不合，其间利弊可见一斑。

值得注意的是，从另一角度来看，官吏短缺间接塑造了铨选制度，当然这种塑造相对中性，属于地方官在短缺困境下的积极应对。前述例子提及的铨补时向候补官员倾斜，打破“三年准调，五年准升”的定例均属此类。这种塑造在改革废止之前一直存在。乾隆三十三年，府尹耀海提出，奉天十二州县中，有五缺是在外拣选，七缺归部拣选。但是，在外拣选之缺会因应选州县数量少、与例未符等因素无可拣补，最终仍行请旨拣发，其结果是奉发委用人员守候数年方能得缺。由此，耀海建议：奉天州县缺出时，如果现任内无合例之员，可在试用人员内择贤拣选题署。无论何项缺出，酌量繁简后即可奏请补授，等前次请发人员用完后，再请拣发。“如此稍为变通，地方不致乏员差委，而该员等亦得熟悉风土人情，娴习吏治，一经得缺即可收驾轻就熟之效，于地方实有裨益。”[③]

乾隆四十一年，乾隆帝废止州县官仅用旗员政策，改为满汉兼用，相应的铨补政策也随即更新。“嗣后奉天州县缺出，除应调之缺仍令该府尹于现任属员内拣选升调外，其应归部拣补缺出，遵旨即于候补州县人员内拣选，惟汉员应补州县人数尚多。满员州县丁忧回旗，百日孝满，仍在原衙门行走，按班以主事、小京官、笔帖式补用，并无仍补外任之例。今既满汉并用，应请即于此项人员内拣选引见。”[④] 由此可见，自改制伊始到废止，奉天州县的铨选制度一直在因时而变，因需而变，在冲击旧制之时亦完成新制的重塑。

2. 利益纠葛与吏治之颓

“旗员铨补州县”政策造成的另一显著问题是司法不公及奉天官员间的利益纠葛。改满缺的根本目的是简化司法程序，由地方官负责审理州县案件，故而互相偏袒在所难免。以高锦贪腐案为例，该案除侧面印证奉天陋规丛生，官员上下其手外，更重要的一点是，在案件的审理过程中，正如高锦自辩折中所控诉，“协领伊常阿、佐领卜烟图与地方势力结有姻亲，狼狈为奸，且与盛京侍郎委差调查案情之博尔敦、七十一为莫逆之交，尤为庇护，坏法徇情”，[⑤] 奉天满人之间利益缠绕，不仅比其贪污多的佐领未被供出，其家人还被伊常阿逼迫栽赃。在此次案件中，身为汉军的高锦在面对以满人为主的奉天地方利益集团，成了当然的牺牲品。

正因关注到了这一点，乾隆帝才屡次更改旗官的简放方式。如处理赫木偷参案时，认为“盛京积习，颓坏已极，伊等员缺若仍放彼处之员，于公事无益，著交部于京师应放人员内拣

---

① 《奉天府府尹耀海奏请调补县令折》，乾隆三十年闰二月十九日，《宫中档乾隆朝奏折》第 24 册，第 211 页；《清高宗实录》卷 734，乾隆三十年四月十一日。

② 题调之法的调整修改相关研究参见张振国：《“三年准调、五年准升”之例：清代外官久任制度考论》，《清史研究》2018 年第 2 期。

③ 《奉天府府尹耀海奏为奉天府拣发请补人员敬陈管见仰祈圣鉴折》，乾隆三十三年正月二十四日，《宫中档乾隆朝奏折》第 29 册，第 467 页；《清高宗实录》卷 804，乾隆三十三年二月辛酉。

④ 《清高宗实录》卷 1014，乾隆四十一年八月甲寅。

⑤ 《军机处录副奏折》，乾隆二十九年九月二十二日署理奉天府治中高锦奏，档案号：03-1295-049。

选，带领引见。”[①] 第二次改革时，乾隆帝重新厘定东三省副都统、城守尉的补放政策，其间提及“盛京、吉林、黑龙江等处，向因风俗淳朴，地方宁谧，是以三省旗员，皆放本处之人……今非昔比，犯人偷参拒捕，种种不法，皆由该管官员平日互相徇纵，不能约束所致，该处大员之缺，若仍放本处之人，彼此回护，颓俗断难整饬”。[②]

有鉴于州县满缺的弊端，乾隆四十一年，乾隆帝谕令：“向来奉天所属州县，原系满汉人员兼用……嗣因府尹苏昌条奏更改为旗员铨补。今思奉天地方旗人居处者多，旗员在彼不无沾涉亲故。遇有审理事件，恐不免心存偏徇。嗣后奉天各州县缺出，著照各省，仍以满洲、汉人通行补用。”[③] 至此，奉天州县回归到可用汉人的状态，也标志着乾隆帝的第一次改革正式废止。

（二）流于形式的“节制”

乾隆三十年十一月，“将军节制府尹”政策实行三年后即被废止。“向来奉天府尹事务，令盛京将军兼辖，今思将军与府尹所属旗民事件，各有专司。若令将军节制，于公务未免牵掣”，[④] 由此，将原政策改为照京城侍郎兼管顺天府尹之例，于盛京五部侍郎内派出一员兼管。

目前学界多是从盛京上层权力分配的角度来讨论此次变革。任玉雪认为将军节制府尹是旗民双系统融合的尝试，改革废止使得盛京五部的权力相对上升，旗民双重管理的高级管理层在权力分配上似乎又达到了一定的平衡。[⑤] 孟繁勇认为，设置奉天府、盛京五部等陪都机构的目的，就是为了监督制约盛京将军等地方大员，如果奉天府尹反受盛京将军节制，就与清廷设立陪都机构的初衷相悖，所以改由同为陪都机构的盛京五部简派侍郎一人兼管奉天府尹事务，实际上就将奉天府、盛京五部的权力合并为一，以制约盛京将军。[⑥]

笔者无意从权力分配的角度讨论该问题，而是尝试通过对乾隆二十八年至三十年这段政策实施期的深入考查来寻找改革废止之因。笔者认为，“将军节制府尹”政策之所以取消，最主要的原因是无制可循。换言之，将军治旗、府尹理民双系统独立运行多年，并无节制的旧例可以遵循，乾隆帝、将军实则并不清楚该如何节制，由此无法制定具体章程，将军在民官系统内的政务参与度极低，这使得所谓的“节制”成为摆设。

笔者选取将军节制府尹前（乾隆十五年至二十年，即府尹图尔泰、府尹鄂宝任内）；将军节制府尹时（二十八年至三十年，府尹耀海、将军舍图肯任内）；盛京五部侍郎兼管府尹期间（乾隆三十年后，府尹耀海、侍郎雅德、将军新柱任内）三个大的时间段，以《宫中档乾隆朝奏折》和中国第一历史档案馆藏乾隆朝档案为主要样本，分别选取对应时间段内类型相同的政务，来比较其运行情况，详情见表 2。

从宏观上看，乾隆三十年节制政策实施之前，州县各类型政务基本由府尹一人负责，单独具奏，将军仅是在运粮或黑豆相关事宜时偶尔参与；将军节制府尹后，基本政务由府尹单独处理或者由府尹负责，将军会衔具奏。会衔奏折的基本行文格式是：右起开头为奴才（府尹）某某等谨奏，结尾处府尹、将军具名于后；改由盛京五部侍郎兼管府尹后，因有制可循，故而逐渐制度化。政务依旧由府尹负责，但府尹具奏时要将侍郎之名题于府尹之前，基本行文格式是：右起开头为“奴才（或侍郎、府尹——引者）谨奏”，结尾处不再另行署名。通过三时段政务运行情况的比较可知，在“将军节制府尹”期间，将军多数只是会衔题于府尹之后，既没有在公文格式中体现出其节制地位，在实际政务处理中亦无过多参与。

---

① 《清高宗实录》卷 676，乾隆二十七年十二月甲午。

② 《清高宗实录》卷 676，乾隆二十七年十二月己亥。

③ 《清高宗实录》卷 1013，乾隆四十一年七月己亥。

④ 《清高宗实录》卷 748，乾隆三十年十一月戊寅。

⑤ 任玉雪：《清代东北地方行政制度研究》，复旦大学博士学位论文，2003 年，第 149 页。

⑥ 孟繁勇：《清代盛京将军与陪都机构权力关系的演变》，《社会科学辑刊》2009 年第 3 期。

表 2 “将军节制府尹”前后相关三时段政务具奏人情况表

政务类型 \ 具奏人 \ 时间	将军节制府尹前	将军节制府尹时	将军节制府尹后
铨选	府尹	府尹；府尹、将军	侍郎、府尹
察劾	府尹	府尹；府尹、将军	侍郎、府尹
考绩	府尹	府尹	府尹；侍郎、府尹
雨水粮价	府尹；府尹、将军	府尹、将军；将军、府尹	侍郎、府尹
地丁耗羡钱谷	府尹	府尹；府尹、将军	侍郎、府尹
刑名	无	府尹、将军	侍郎、府尹
发遣	无（未开始题报）	府尹、将军	侍郎、府尹

资料来源：中国第一历史档案馆藏档案，以检索责任者与官职爵位为主，朱批奏折、题本、录副奏折的重复部分全部计入。检索结果为节制前：鄂宝任内，由其单独具奏 174 件，将军具奏、府尹会衔 3 件，均为黑豆事；图尔泰任内单独具奏 88 件，将军具奏、府尹会衔 4 件，为运粮、赈灾事宜。节制中：耀海具奏，将军或副都统会衔的有 35 件；耀海单独具奏 103 件；将军具奏，耀海会衔的有 10 件；节制后，基本为侍郎雅德与耀海具奏，实际政务由耀海负责。

抛开三时段不谈，单从“将军节制府尹”这三年时间而言，将军到底是否真正起到了节制作用？笔者认为，与宏观三时间段比较的结果一样，将军并未起到节制作用。笔者选取节制期间（二十八年至三十年）府尹耀海任内参与的 41 份奏折，来辅以例证，见表 3。

表 3 “将军节制府尹”期间政务处理情况表

政务类型 / 奏折件数	府尹单独具奏件数	府尹具奏，将军会衔件数	将军具奏，府尹会衔件数
铨选 /8	3	5	0
考绩 /3	3	0	0
察劾 /6	1	5	0
雨水粮价 /3	0	2	1
遣犯 /5	0	4	1
运粮、豆石 /4	1	0	3
地丁钱粮 /9	4	5	0
刑名 /3	0	3	0

资料来源：《宫中档乾隆朝奏折》第 16 册，第 807 页；第 17 册，第 535 页；第 18 册，第 20、21、762 页；第 19 册，第 451、616、617、802、804 页；第 20 册，第 193 页；第 21 册，第 106、245、612、613 页；第 23 册，第 70、268、378、478、479、737、738 页；第 24 册，第 75、76、210、212、224、471、615、617 页；第 25 册，第 77、78、314、317 页；第 26 册，第 443、444、712、852 页。

由表 3 可知，地方官考绩政务，即甄别俸满教职和佐杂人员等项一直由府尹耀海单独处理具奏，与节制前并无分别；除此之外，大部分政务都是由府尹具奏，将军会衔。将军理应会衔但无法会衔之时，府尹会在奏折中进行申明，如耀海办理广宁县知县奎福自残案时，在折中曾提到“盛京将军舍图肯前赴养息牧查办黑牛事务，是以不及会衔，合并声明”。[①] 但只此一例，其他由耀海单独具奏的折子中是没有类似声明的，也就意味着不需要将军会衔。反之，由将军具奏、府尹会衔的情况则很少，多为汇报雨水粮价与遣犯的例行事宜。再者，表中的运粮、豆石一项多为将军主导，系因折中明确要求将军与府尹商量粮价，或者确查奉省出产豆石情况。[②] 由此可见，奉天民署的实际政务依旧由府尹负责，将军对于府尹的节制多“流于形式”。

综上所述，无论对比三个时段的政务处理情况，还是单从改制期间来看，将军在节制阶段对府尹辖内事务几乎没有干涉，除了名义上会衔之外，实则并不能真正起到节制的作用，故而沦为空谈，这也从侧面说明此时的奉天远不具备整合旗民双系统的条件，“将军治旗，府尹理

① 《奉天府府尹耀海奏闻广宁县知县觉罗奎福复行自残身死缘由折》，乾隆三十年三月二十六日，《宫中档乾隆朝奏折》第 24 册，第 473 页。

② 《盛京将军舍图肯奏覆遵旨议奏请奉属黄豆照南关则例一体征收税课任其贩运以杜私载事》，乾隆三十年十一月二十九日，《宫中档乾隆朝奏折》第 26 册，第 738 页。

民，互不统属”之旧制的历史阻力可见一斑，这亦成为改制最终废止之因。

四、余论

乾隆朝两次官制改革废立之间，奉天地区的官吏铨选政策、上层权力分配、司法管辖权、吏治等方面均受影响。同时，改革亦从侧面反映出作为决策者的乾隆帝及参与者的奉天地方官的思想。纵观改革因果，暴露的问题有二。

一是统治者用官制改革的手段解决司法问题的思维定式。“旗民二署所治之事，不外赋税、讼狱二端”，① 奉天地区自将军、府尹旗民双系统奠定，“盛京将军管辖旗人，奉天府府尹兼理民事，原无统辖”，② 其交叉多集中在旗民交涉案件。巡察御史和其衷与奉天府府尹苏昌之所以提出要将奉天州县官员逐步替换成旗员，其因即是意图审案方便，不必旗民会审，造成意见参差。因此，乾隆二十九年，州县官缺替换完成后，司法管辖权随即转移。第二次改革的导火索便是乾隆帝过高期待第一次改革的成效，认为州县官员定为旗缺后，司法合作便会顺利开展，“凡应行查拿私参，经将军派委官兵前往，地方各官自宜会同查缉”③，实则忽略了司法程序的简化与司法实效达成之间的鸿沟。因此，当赫木偷参案、郭纬殴差案动摇乾隆帝的既有认知时，随即又令将军节制府尹，“遇有应行查拿人犯，该地方州县官即协同将军差委之人，协力查拿”，最终改革又落脚在保证司法顺畅上。

由此可见，两次改革的促成因素都是在为奉天地区司法案件寻找妥善的处理方案，官缺改革与行政关系调整均是为司法服务的手段。笔者认为，这一现象概是缘于中国古代“司法从属于行政，地方各级行政官员兼理司法职能”的传统，④ 从而抹去了司法的独立性。当司法管辖权屡经调整未收成效时，转而选择行政官员作为突破口便属情理之中了。

二是统治者根深蒂固的满汉畛域思想。这一点从统治者“将旗民会审受阻归因于满汉矛盾，认为替换成旗员之后，司法障碍便不会存在”的归因思想中即可体察。改革之外，从奉天府府尹和州县官的选任亦可窥见一二。

乾隆五十四年以前，府尹一职并未依制进行选任，“奉天府府尹一缺，向例不分满洲、汉军、汉人开列，惟此缺四十余年，俱系简放满员，未便仍照旧例开列汉员，嗣后即以满员开列”。⑤ 据学者考证，“康熙十二年至四十八年间，历任的 10 位府尹均为汉军旗人；康熙四十八年至乾隆十一年间，21 位府尹中有 16 为汉人；乾隆十一年至光绪三十一年间，56 位府尹中有 55 人为旗人”。⑥ 除了康熙四十八年至乾隆十一年间用汉人任职外，其余时间该官职几乎全部由旗人充任。尤其是乾隆十一年至五十四年正式改满缺之前，仅有一名汉人府尹。地方州县任官情况亦是如此。《清实录》记载，自康熙年间至乾隆十五年，“奉天十二州县向用汉员”。⑦ 事实并非如此。乾隆六年时，为解决八旗入仕，已谕令“满汉进士原属一体，嗣后满洲进士亦著照依甲第名次选用知县”。⑧ 自乾隆十五年苏昌奏请州县官出缺由旗员铨选，至乾隆四十一年废止该政策，期间均只任用旗人。巧合的是，地方州县改用旗人与前述府尹全用满人的时机

---

① 金毓黻：《清代统治东北之二重体系》，孙进己等编：《东北历史地理论著汇编》，1986 年，第 5 册，第 380 页。
② 《清高宗实录》卷 676，乾隆二十七年十二月己亥。
③ 《清高宗实录》卷 676，乾隆二十七年十二月己亥。
④ 刘军平：《中国传统诉讼之“情判”研究》，中国政法大学出版社，2011 年，第 179 页。
⑤ 光绪《大清会典事例》卷 23《吏部・官制・奉天府》。
⑥ 徐雪梅：《浅议清朝奉天府尹的选任》，《东北史地》2012 年第 3 期。该文利用《清代官员履历档案全编》与地方志等资料，对钱实甫《清代职官年表》中记载的奉天府尹的族籍进行考证勘补，并有勘补表可供参考。
⑦ 《清高宗实录》卷 356，乾隆十五年正月乙卯。
⑧ 李洵、赵德贵等点校：《钦定八旗通志》卷 50《职官志九》，吉林文史出版社，2002 年，第 930 页。

相差无几，统治者满汉畛域的思想暴露无遗，如嘉庆帝所言："州县为亲民之官，旗员等多有从部院笔帖式等官铨补者，初膺外任，于吏治未经练习，转不足以资治理。"[①] 同理，乾隆帝对州县用旗人之弊自然明晰，但盛京地区作为东北的龙兴之地，保证旗人集团的利益已然成为统治者的政治自觉。"首崇满洲"的政策终乾隆一朝，尤其是乾隆中期仍旧得到贯彻。

References

Du Jiaji. *Du jiaji jiang qingdai zhidu* (Du Jiaji lectures on the system of the Qing Dynasty). Tianjin: Tianjin guji chubanshe, 2003.

Liu Xiaomeng and Ding Yizhuang. "Shishu qingchao qianlong nianjian de dongbei liumin ji qi qiren shengji de yingxiang" (Description of the influence of the Northeast Refugees on their Banners' Livelihood during the Qianlong Period of the Qing Dynasty). *Heilongjiang minzu congkan* (Heilongjiang National Series) 1 (1988).

Ren Yuxue. "Qingdai dongbei difang xingzheng zhidu yanjiu" (A study on the local administrative system of Northeast China in the Qing Dynasty). Ph.D. thesis. Shanghai: Fudan daxue, 2003.

Xie Changlong. "Qingdai dongbei tingzhi yanjiu" (Study on the administrative system tings in northeast China during Qing Dynasty). M.A. thesis. Beijing: Zhongguo renmin daxue, 2021.

Xu Xuemei. "Qianyi qingchao fengtian fuyin de xuanren" (A brief discussion on the selection and appointment of Fengtian Prefecture Governors in the Qing Dynasty). *Dongbei shidi* (Northeast history and geography) 3 (2012).

Zhang Shizun. *Qingdai dongbei yimin yu shehui bianqian: 1644–1911* (Migration and social changes in Northeast China in the Qing Dynasty (1644—1911). Jilin: Jilin renmin chubanshe, 2003.

Zhang Zhenguo. "'Sannian zhundiao, wunian zhunsheng' zhi li: Qingdai waiguan jiuren zhidu kaolun" (The system of allowing transfers every three years and promotion every five years in office: a study of local official long term tenure system in the Qing Dynasty). *Qingshi yanjiu* (The Qing history journal) 2 (2018).

An Exploration and Analysis of Administrative Reforms in the Fengtian Region in the Qianlong Reign

LIANG Xiaoting (The Institute of Qing History, Renmin University of China; 352132328@qq.com)

Abstract: Early in the Qianlong reign, the emperor tried to make a breakthrough in the official system to simplify the judicial procedures in Fengtian and to terminate joint trials of bannermen in cases involving Han commoners. In 1750 the emperor ordered bannermen to replace Han control of prefectures and counties. But a series of cases in 1762 like the Gambling Case (between Bannermen and common people), the Gao Jin Corruption Case, the Robberies of Ginseng in Hermu, and officials beating of Guo Wei, exposed the shortcomings of the reform. This situation forced the emperor to make a second reform, ordering Fengtian general to control the prefectural magistrate. The policy of using bannermen to "supplement administration" succeeded in transferring the judicial management, challenged and reshaped the original system of official selection, and accelerated the corruption of local officials at the same time; while ordering the general's control over the prefectural magistrate was mostly a formality because there were no regulations to implement the change. Eventually, the two reforms were repealed. These reforms exposed the stereotypical mindset of the ruler that administrative reform could make up for judicial defects and the deep-rooted thought of Man-Han distinction.

Keywords: judicial review of cases between Bannermen and commoners, the reform of official system, Man-Han distinction

---

① 《清仁宗实录》卷 149，嘉庆十年八月己亥。